ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Confirmatory decisions in light of the jurisprudence of the Jordanian and Saudi administrative judiciary

Dr. Ali Khattar Shatnawi
Institute of Public Administration, Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia
tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 20 Oct 2021
- Accepted 11 Jan 2022
- Available online 1 Sept 2022

Keywords:
- Emphasis on decision.
-Jordanian judiciary.
-Saudi judiciary.
-Public administration prosecution.

Abstract: The administrative authorities issue various types of decisions including the confirmed decision which differs from the other types since its place is merely to repeat and emphasis the legal effect made by a previous decision, and the administrative judiciary does not accept any challenge in such decision.

This decision differs also from the new administrative decision and the negative decision since there is no similarity in the place (legal effect) in these decisions to be considered as a confirmed decision.

© 2022 TUJR, College of Right, Tikrit University

القرارات التوكيدية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري الأردني والسعودي

د. علي خطار شطناوي
معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية
tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٠ / تشرين الاول / ٢٠٢١
- القبول : ١١ / كانون الثاني / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١/ ايلول /٢٠٢٢

الخلاصة: يعد القرار التوكيدي قرارا اداريا، لكنه يتميز بأن محله (الأثر القانوني) هو مجرد تأكيد على أثر قانوني احدثه قرار اداري سابق، لذا رفض القضاء الاداري قبول دعوى الالغاء المقدمة للطعن بها القرار. كما ان هذا القرار يختلف عن القرارات الجديدة، والقرارات السلبية، فليس كل تماثل في محل قرارين اداريين يؤدي الى اعتبار القرار الثاني قرارا توكيديا.

الكلمات المفتاحية :
- القرار التوكيدي.
- القضاء الأردني.
- القضاء السعودي.
- مقاضاة الإدارة العامة.

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

يُعَد مقاضاة الإدارة العامة إحدى المرتكزات الجوهرية لتحقيق دولة القانون، وضمانة أساسية من ضمانات احترام حقوق الافراد وحرياتهم، فيجب ان بمقدور هؤلاء قانوناً الطعن بقراراتها بدعوى الإلغاء، ومطالتها بتعويض الاضرار الناجمة عن أعمالها غير المشروعة سواء أكانت أعمالاً قانونية أم اعمالاً مادية. لهذا يعتبر مقاضاة الإدارة العامة أحد مظاهر الدولة الحديثة. ولكن مقاضاة الإدارة لا يجب ان تكون مفتوحة لمدد طويلة، فذلك يؤدي قطعاً إلى تهديد استقرار المراكز القانونية المتولدة عن أعمال الإدارة، ويعيق عمل الإدارة العامة، ويجعلها عاجزة عن تحقيق أهدافها وغاياتها تجاه الافراد المنتفعين من خدماتها.

وتحدد الأنظمة القانونية مدد قصيرة نسبياً للطعن بالقرارات الإدارية، وبذا يتعين على صاحب الشأن ان يقدم دعواه خلالها، والاً تحصن القرار، وأصبح بمنأى عن الطعن القضائي، باستثناء بعض الحالات التي يجوز الطعن بالقرار دون التقيد بميعاد، وهي حالات محددة على سبيل الحصر. كما ان الدفع بعدم قبول

الدعوى شكلاً دفعاً متعلقاً بالنظام العام، بحيث يمكن اثارته في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ويمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه حتى لم يثيره أحد الخصوم .

ويتبع ذلك أن على الطاعن التفكير سريعاً، وتقرير جدوى تقديم دعوى إلغاء ضد قرار إداري يعتقد بأنه غير مشروع، فعليه أن يمارس حقه خلال المهلة القانونية المحددة، فلا يقبل منه أن يفوت على نفسه مدة الطعن، ثم يعمد إلى دفع الإدارة إلى إصدار قرار جديد مماثل لقرارها الأول طمعاً في فتح ميعاد الطعن القضائي من جديد، فتلك محاولات وقف القضاء الإداري إزاءها موقفاً صارماً منطلقاً من منطلق قانوني أساسي، ضرورة استقرار المراكز القانونية، وعدم تركها مهددة إلى ما لا نهاية. فليس من المصلحة العامة في شيء ترك المراكز القانونية مهددة بالزوال، فمن حق المستفيدين من القرارات الإدارية أن يطمئنوا الى ان المراكز التي أحدثها لهم القرار باقية بعد انتهاء مدة الطعن لتلك القرارات، فذلك حق مشروع يجب صونه والمحافظة عليه.

وحرصاً من القضاء الإداري على ضمان احترام مبدأ الحقوق المكتسبة، وضمان استقرار المراكز القانونية المتولدة عن القرارات الإدارية، ابتدع فكرة القرارات التوكيدية، وهي قرارات ثانية تتماثل بمضمونها وغايتها مع القرارات الأولى. فالقرار التوكيدي هو قرار ثاني صادر من الجهة المختصة ذاتها. والمضمون والغاية ذاته. هكذا تعَد القرارات التوكيدية سداً منيعاً تحول من فتح ميعاد الطعن القضائي مجدداً. وعلة ذلك أنها قرارات منشئة لأثر قانوني، ولكن أثرها مماثل للأثر القانوني الذي احدثه قرار سابق، فهو تأكيد لاحق للأثر القانوني الذي أحدثه القرار السابق. ولكن التماثل في المضمون بين قرارين إداريين لا يعني وبالضرورة أن القرار الثاني قراراً توكيدياً، بل قد يكون قراراً سلبياً، وقابلاً للطعن دون التقيد بميعاد. هكذا تنطوي عملية التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات السلبية على أهمية كبيرة بالنظر لاختلاف الآثار القانونية المترتبة على كل منهما.

ويضاف إلى ذلك ان التماثل في المضمون والأثر القانوني بين قرارين إداريين لا يعني وبالضرورة ان القرار الثاني قراراً توكيدياً، بل قد يكون قراراً جديداً؛ وبذا يتعين تحديد الشروط القانونية الواجب توافرها في القرار لاعتبار قراراً توكيدياً. هكذا تحظى عملية تحديد القرار التوكيدي، وبيان أركانه، وتحديد شروطه بأهمية قانونية لا يمكن أنكارها أو تجاهلها.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في الغموض وعدم الوضوح في فكرة القرارات التوكيدية، وهو غموض نشهده في العديد من الأحكام القضائية الصادرة، وهو غموض أوقع العديد من الأفراد (رجال الإدارة والمنتفعين من خدمات المرافق العامة، والمحامين) في شكل بإمكانية فتح الميعاد القضائي من جديد.

أهداف البحث:

تتجلى أهداف البحث في تحديد ماهية القرارات التوكيدية من حيث تعريفها، وبيان مفهومها، وتحديد أركانها وشروطها أو تمييزها عن القرارات الإدارية الأخرى القريبة بصورة تمكننا من تحديد دائرة هذه القرارات بدقة.

منهجية البحث

سوف نعتمد المنهج الوصفي التحليلي في إعداد البحث، فنقوم بجمع الاحكام القضائية وتحليلها بغية استخلاص احكام موضوعية تساعد في تحقيق اهداف البحث وتبدد المشكلة البحثية التي ينطوي عليها

خطة البحث:

المبحث الأول: ماهية القرار التوكيدي

المطلب الأول: تعريف القرار التوكيدي

المطلب الثاني: تصنيف القرارات التوكيدية

المطلب الثالث: خصائص القرار التوكيدي

المبحث الثاني: التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات الإدارية القريبة منها

المطلب الأول: التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات الجديدة

المطلب الثاني: التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات السلبية

المبحث الثالث: آثار القرار التوكيدي

المبحث الأول

ماهية القرار التوكيدي

يُعَد القرار التوكيدي قراراً إدارياً عادياً تتوافر فيه جميع أركان القرار وشروطه، ولكنه يتميز بأنه لا يحدث بذاته أثراً قانونياً. فالأثر الذي احدثه قائم وموجود سابقاً فقد احدثه القرار الأول، وعليه يفضل توضيح ماهية هذه الطائفة من القرارات الإدارية .

المطلب الأول / تعريف القرار التوكيدي

يعرف القرار التوكيدي بأنه قرار إداري لا يحدث بذاته أثراً قانونياً، بل يقتصر أثره ودوره على مجرد تأكيد الاحكام والآثار التي تضمنها أو رتبها قرار إداري سابق. فالقرار التوكيدي يستهدف إظهار نية الإدارة في التمسك بالقرار الأول أو تنبيه الأفراد إلى واجباتهم والتزاماتهم التي تضمنها القرار الأول[١].

وبناءً عليه يعد القرار الإداري التوكيدي قراراً إدارياً متكامل الأركان والشروط الواجب توافرها في القرار الإداري العادي، فهو افصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة[٢]، لكنه لا يستهدف إحداث أثر قانوني معين، بل يرمي إلى التأكيد على الأثر القانوني الذي رتبها القرار الأول، والتذكير بالأحكام التي تضمنها ذلك القرار. لهذا يعرف القضاء الإداري الأردني القرار التوكيدي بأنه:" ذلك القرار الذي لا يحدث بذاته أثراً قانونياً وإنما يقتصر دوره على مجرد تأكيد الأحكام التي تضمنها قرار إداري سابق بغية إظهار نية الإدارة في التمسك بالقرار الأول أو تنبيه الأفراد إلى واجباتهم والتزاماتهم التي تضمنها القرار الأول[٣].

وعليه فالقرار التوكيدي هو قرار إداري يؤكد مضمونه على أثر قانوني احدثه قرار سابق، سواء أكان هذا التأكيد صريحاً أم ضمنياً، ويستوي ان يكون مقصوداً أو غير مقصود. فالتماثل في الأثر القانوني يفيد أن القرار الثاني تأكيد للأثر القانوني الذي أثر القرار الأول شريطة تتماثل الأسباب القانونية والواقعية التي استند إليها كلا القرارين.

---

[١] –الدكتور سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ، ص٦٩١ – وانظر أيضا الدكتور محمود حافظ ، القرار الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الجزء الأول ، ص ١٧٢ .

[٢] –تقول محكمة العدل العليا في الأردن " وحيث يشترط لقبول الدعوى الإدارية أمام محكمتنا بأن يتم توجيه الطعن إلى قرار إداري حسب التعريف والمفهوم المستقر عليه فقهياً وقضاءً بأنه افصاح الإدارة الملزمة بما لها من صلاحية بموجب القوانين والأنظمة بقصد احداث او تغيير مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً " . عدل عليا :٢٠١٣/٤٠٠، تاريخ ٢٠١٤/٢/١٣، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٤ ، ص ٤٧ .

[٣] – الدكتور سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ، ص٦٩١

وبناءً عليه يُستبعد من نطاق القرارات التوكيدية طائفتين من القرارات الإدارية، وهما: القرارات الصادرة استناداً لأحكام قانونية أو وقائع مادية قابلة للتغيير بطبيعتها، فلا يمكن اعتبار هذه القرارات توكيد لقرارات سابقة. ومن أمثلتها: قرارات رفض منح رخص البناء استناداً لخطة عمرانية قيد الاعداد، فهي مشروع خطة لم تكتسب الصفة النهائية بعد، وبذا فهي خطة قابلة للتعديل[١]. وكذلك قرارات البت في طلبات توسيع الدومين العام الطبيعي مادام أنها تستهدف التحقيق والتثبت من الحالة الواقعية القابلة بطبيعتها للتغيير المستمر[٢]. وعليه تعتبر هذه الطائفة من القرارات قرارات جديدة، وليست قرارات توكيدية حتى لو كانت متماثلة ومتشابه مع القرارات السابقة من حيث المضمون، ما دام أنها صادرة استناداً لاعتبارات واقعية قابلة للتغيير في أي وقت. كما لا يُعَد قرار رفض منح رخصة البناء قراراً توكيدياً، بل أنه قرار جديد، ما دام أنه يقوم على عملية التحقق والتثبت من قابلية العقار للبناء في وقت معين في ضوء الأوضاع والظروف والقواعد القانونية المتغيرة بطبيعتها[٣].

كما يستبعد من نطاق القرارات التوكيدية القرارات ذات الطبيعة الوقتية ؛ اذ تصدر الإدارة العديد من القرارات ذات الطبيعة المؤقتة، كوقف البت في طلب الحصول على ترخيص معين لاستصلاح أرض أو عقار معين. فلا يعد القرار الثاني باستمرار وقف البت بالطلب قراراً توكيدياً للقرار الأول، حتى لو كان مماثلاً للقرار الأول. كما لا يعتبر قراراً توكيدياً قرار وقف البت في الطلب الثاني إذا انقضت فترة زمنية معقولة بين القرارين، بل يعد قراراً جديداً يفتح ميعاد الطعن القضائي من جديد[٤].

وتستهدف الإدارة من إصدار قراها التوكيدي التأكيد والإصرار على موقفها الأول وعدم التراجع عنه. فالغاية من إصدارها هذا القرار واضحة، وهي التذكير بالآثار القانونية التي رتبها القرار الأول والتأكيد عليها. وعلى ذلك أنها ترى أنه لم يحدث أمور أو وقائع جديدة تبرر إعادة النظر بمضمون قرارها الأول.

المطلب الثاني / تصنيف القرارات التوكيدية.

يمكن تصنيف القرارات التوكيدية تصنيفات متعددة، فتصنف إلى قرارات توكيدية صريحه، وقرارات توكيدية ضمنية. كما يمكن أن تصنف إلى قرارات توكيد قصدية، وقرارات توكيدية غير قصدية. وتصنف قرارات التوكيد حسب شكل إفصاح الإدارة عن إرادتها إلى قرارات توكيد صريحة أو ضمنية. فيكون التوكيد صريحاً إذا عبرت الإدارة صراحة عن إرادتها في توكيد قرارها الأول، كأن يتضمن القرار التوكيدي

1- C.E:13/11/1981,R.P.D.A,1982,p.80
2- C.E:6/2/1976,A.J.D.A,1976,p.217
3- C.E: 3/2/1984,A.J.D.A,1984,N.459
4- C.E:23/2/1973,A.J.D.A,1973,N.255

عبارة :(قررت السلطة أنها لا تزال عند رأيها الأول بعدم منح الترخيص)[١]، فتقول محكمة العدل العليا: (نجد أن المستدعي ضده أصدر قراره الأول بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١٥ م باعتبار المستدعي فاقداً لوظيفته وعندما تقدم المستدعي باعتراض للمذكور فقد عاد المستدعي ضده وأصدر قراره الثاني المؤرخ في ١٩٩٧/١١/١٦ م بإصداره على القرار الأول ".[٢]

وقد يكون تأكيد الادارة لقرارها الأول ضمنياً، كأن تلتزم الصمت فترة زمنية معينة، بحيث يعد معنى هذه المدة توكيداً ضمنياً لما سبق وقررته في قرارها الأول.

ويمكن تصنيف القرارات التوكيدية إلى قرارات توكيدية قصدية، وقرارات توكيدية غير قصدية. فيكون القرار التوكيدي قصدياً إذا قصدت الإدارة تأكيد قرارها الأول، بحيث يأتي التأكيد عن علم الإدارة بوجود القرار الأول والآثار القانونية التي رتبها. فالغالب أن تتضمن القرارات التوكيدية عبارات صريحة وواضحة في التأكيد على القرار الأول. فتقول محكمة العدل العليا: (ان المستدعية سبق لها وطلبت تسيير باص على خط مخيم الفارعة ___ نابلس وبالعكس فقررت سلطة الترخيص بتاريخ ١٩٦٣/٤/٣٠ م رفض طلبها، فلم تطعن بهذا القرار، وإنما قدمت طلباً آخر بتاريخ ١٩٦٣/٦/٢٣ طلبت فيه للمر الثانية منحها الترخيص غير ان سلطة الترخيص عادت وأصدرت قرارها المطعون به برفض الطلب بداعي انه سبق للشركة أن تقدمت بطلب مماثل، وقد رفض طلبها وأنه بتاريخ ١٩٦٣/٤/٣٠ م قررت السلطة انها لا تزال عند رأيها الأول بعدم منح الترخيص. وعليه فإن القرار الثاني الجديد المطعون به ما هو إلا توكيد للقرار الأول الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٤/٣٠ م".[٣]

وقد يكون قرار التوكيد دون قصد من الإدارة ، فيأتي هذا التأكيد من جانب الإدارة صدفة دون علمها بوجود القرار الأول، فيتحقق التماثل والتطابق بين القرارين من قبيل الصدفة البحتة. أو مرد ذلك مضي فترة زمنية طوعية نسبياً بين إصدار القرارين الأول والثاني، أو تغير قواعد الاختصاص الوظيفي في الفترة الفاصلة بين اصدار القرارين.

المطلب الثاني / أركان القرار التوكيدي.

---

[١] – عدل عليا :١٩٦٤/١١/٢٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٥، ص ٢٦

[٢] – عدل عليا: ١٩٩٨/٥/٣١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٨، ص ٥٥٧ – وعدل عليا: ١٩٩٩/٣/٢١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٩، ص ٢٩١٣.

[٣] –عدل عليا: ١٩٦٤/١١/٢٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٥، ص ٢٦ .

يشترط للحديث عن قرار توكيدي ان تتوافر مجموعه من الأركان اللازمة لقيامه، بحيث لا يقوم القرار التوكيدي إلا بقيامها، بحيث يؤدي تخلفها أو تخلف البعض منها إلى نفي صفة القرار التوكيدي عن القرار محل البحث.

- **الركن الأول وجود قرارين إداريين نهائيين .**

لابد لقيام القرار التوكيدي من وجود قرار إداري أول سابق عليه، وأن يكون هذا القرار قائماً من الناحية القانونية. فاختصار القرار الأول لأي سبب من الاسباب يحول دون إضفاء صفة القرار التوكيدي على القرار الثاني. فقد قرر القضاء الإداري الأردني: (لا تجد محكمتنا ان القرار الأول رقم (٢٠١٣/٣٩)، تاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣ الصادر عن لجنة الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية ومعادلة شهادتها والذي بموجبه تم تعديل درجة المستدعي العلمية إلى الدرجة الجامعية الثانية (الماجستير) في التنمية الريفية مع إضافة عبارة (تمت معادلة درجة الماجستير وفق احكام المادة (١٠/ج) من تعليمات الاعتراف والمعادلة رقم (٢) السنة ٢٠١٠ التي لا تتطلب الانتظام أو الإقامة في بلد الدراسة) فإن هذا القرار اعتبر بحكم الملغي بصدور القرار رقم (٢٠١٣/٤٠)، تاريخ ٢٠١٣/١٠/٣٠ الذي سمح للطلبة الدارسين وفق أحكام المادة (١٠/جـ) من تعليمات الاعتراف والمعادلة رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ والذين سبق وتمت معادلة شهاداتهم بالتقدم بطلب معادلة جديدة، وبما ان المستدعي تقدم بطلب معادلة جديدة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٩ ودفع الرسوم المطلوبة وبعد نظره من قبل اللجنة المشار إليها أصدرت قرارها رقم (٢٠١٤/٧) ، تاريخ ٢٠١٤/٢/١٤ المتضمن التأكيد على القرار السابق الذي اعتبر بحكم الملغي بصدور القرار رقم (٢٠١٣/٤٠) المشار إليه _ وحيث ان القرار السابق رقم (٢٠١٣/٣٩) ألغي بصدور القرار رقم (٢٠١٣/٤٠) فإن قرار اللجنة المتضمن التأكيد عليه قرار صادر بالتأكيد على قرار ملغي إذ كان يتوجب على اللجن إصدار قرار جديد معلل ومسبب حسب الأصول وأسباب الطعن واردة على القرار " [١].

وبناءً عليه يشترط أن نكون أمام قرارين إداريين قائمين قانوناً كحد أدنى، ولكن قد نكون أمام عدة قرارات توكيدية. فقد قضت محكمة العدل العليا: (تجد محكمتنا أنه من الرجوع إلى القرارات الصادرة بخصوص الطلبات المقدمة إلى الأمانة بطلب الموافقة على ترخيص العدد الإضافي من سيارات التاكسي وعددها (٣٠) سيارة نجد ما يلي: ١- القرار الأول بالاعتذار عن إجابة الطلب للأسباب المبينة في القرار صدر بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢١-٢) القرار الثاني بالاعتذار عن إجابة الطلب من الناحية القانونية صدر بتاريخ

[١] – محكمة العدل العليا: ٢٤٤ /٢٠١٤، تاريخ ٢٠١٤/٩/٨، نقابة المحامين ٢٠١٥، ص ٣٢٢.

٣-٢٠١٤/٩/١ القرار الثالث وهو المشكو منه بالاعتذار عن إجابة الطلب لأسباب قانونية وتشغيلية صدر بتاريخ ٢٠١٥/١/٢٢-وبما كانت قرارات الاعتذار الثلاث جميعها تتعلق بمطلب واحد، وهو طلب الموافقة على ترخيص العدد الإضافي من سيارات التاكسي البالغ عددها (٣٠) سيارة، فيكون القرار المشكو منه الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١/٢٢ بالاعتذار عن إجابة الطلب لأسباب قانونية وتشغيلية قراراً مؤكداً على القرارين السابقين ولم يحدث أي تعديل في المركز القانوني للجهة المطعون ضدها، ولم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرارين السابقين ولم يحدث أي تغيير أو تعديل فيهما، إذ كان على المستدعي ___ المطعون ضده ___ ان يطعن في القرار الأول الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢١ ضمن المدة القانونية والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للمطعون ضده. مما ينبني على ذلك أن أسباب الطعن واردة على الحكم المطعون فيه والدعوى مستوجبه للرد شكلاً لعدم قابلية القرار المطعون فيه للطعن وعلى هذا استقر اجتهاد محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها ومنها القرارات (٢٠١٠/٢٢٩ -٢٠١٢/١٩٩ - ٢٠١٣/٣٢)[١].

ويقول ديوان المظالم في هذا الشأن: فالثابت أنه يطلب إلغاء القرار المتضمن حفظ شكواه، وهو ما سماه قراراً سلبياً _ في الطلب الأول يطعن المدعي على قرار حفظ الشكوى إلا أن الدائرة، وهي تبسط ولايتها في توصيف ذلك القرار فقد تتجلى لها أن القرار يُعَد قراراً ايجابياً حيث ان هذا هو المقتضى الصحيح، إذ ان حفظ الشكوى لم ينشئ أو يغير مركزاً نظامياً للمدعي بل أكد على القرار الأول بإعلان النتيجة ورفض رئيس القسم تظلم المدعي "[٢].

الركن الثاني: ان يكون أثر القرار مؤكد لما أحدثه القرار الأول .

يشترط لاعتبار القرار التوكيدي ان نكون أمام قرارين إداريين بالمعنى الفني للمحكمة، بحيث يكونا محدثين لأثر قانوني. فقد قرر القضاء الإداري الأردني: (نجد أن وقائعها تتلخص بأن المستدعي موظف في دائرة الأراضي والمساحة وقد حصل على شهادة الدراسة الثانوية في عام ٢٠٠٠ كما حصل على شهادة الدبلوم (الشهادة الجامعية المتوسطة) عام ٢٠٠٥ وقد تقدم بطلب عام ٢٠٠٧ لتعديل وضعه الوظيفي وتقرر حفظ هذا الطلب بناءً على إجابة ديوان الخدمة المدنية بأنه لا يجوز تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ لحصوله على المؤهل قبل نفاذ أحكام هذا النظام، ولم يطعن

---

[١] -المحكمة الإدارية العليا في الأردن، قضية رقم ٢٠١٥/٢٢٨، تاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٨، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٦، ص٣٦٨.

[٢] – ديوان المظالم: قرار هيئة التدقيق رقم (٥٢١/ت/٦) لعام ١٤٢٧ هـ، الصادر بالقضية رقم (٣٠٢٧) من العام ١٤٢٦ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الأول، ص ٢١٦.

المستدعي بهذا القرار _ بتاريخ ٢٠١٢/١/١٧ تقدم المستدعي باستدعاء إلى مدير عام دائرة الأراضي والمساحة لتعديل وضعه الوظيفي كما تقدم بتظلم إلى رئيس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢١ وأحيل الاستدعاء إلى وزير المالية بكتاب من رئيس الوزراء المؤرخ في ٢٠١٣/٢/٢٣ _ وبتاريخ ٢٠١٢/٣/١١ بعث وزير المالية كتابه رقم (٨١٩٩/٥/٢) إلى رئيس الوزراء يشرح فيه واقع المستدعي الوظيفي ولماذا تعذر إجابة طلبه وهو الذي سماه المستدعي القرار الطعن ___ وحول هذا الدفع فنجد ان الكتاب المطعون فيه يتضمن شرحاً لوضع المستدعي الوظيفي والذي يبين ان المستدعي كان قد تقدم بطلب لتعديل وضعه الوظيفي في عام ٢٠٠٧ وان ديوان الخدمة المدنية أوصى بعدم تعديل وضعه لأن المؤهل الذي حصل عليه كان قبل سريان أحكام نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وأن طلبه قد تقرر حفظه وبناءً على ذلك فإنه يتعذر إجابة طلبه. وإننا نجد ان هذا الكتاب لا يشكل قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء وكان على المستدعي ان يطعن بالقرار السابق في عام ٢٠٠٧ الذي يتضمن حفظ طلبه، مما ينبي على ذلك ان الدفع مقبول والدعوى مستوجبه للرد لعدم ورودها على قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء "[١].

الركن الثالث: التماثل بين القرارين في الاختصاص والمحل والسبب.

يقصد بالقرار التوكيدي ذلك القرار المماثل والمطابق لقرار سابق، وبذا يتحدد مفهوم القرار التوكيدي من خلال التماثل فى أركان القرارين من حيث وحدة الاختصاص والمحل والسبب والغاية[٢]. هكذا يتعين ان يتماثل ويتطابق القراران في جهة المختص بإصدارهما، ومحلهما وسببهما وغايتهما. فإذا اختلفا في أي جانب من هذه الجوانب السابقة عُدَ القرار الثاني قراراً جديداً ومبتدأً، وليس قراراً توكيدياً. فقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن: " استقر الفقه والقضاء الاداريان حرياً على اجتهاد هذه المحكمة ان القرار المؤكد للقرار السابق لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء ما لم يطعن بالقرار الأول، إذ لا يقبل الطعن بالقرار المؤكد للقرار السابق طالما لم يتضمن تعديلاً أو تغييراً في القرار الأول "[٣]، وعليه

---

[١] – عدل عليا: ٢٠١٢/٢٤٣، تاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٠، نقابة المحامين ٢٠١٣، ص ٨٣ .

[2]- excès de pouvoir (conditions de recevabilité) in repertoire du contentieux administrative. Jean Michel le moyne de Forges:le recours pour

[٣] –عدل عليا :١٩٩٥/١/١٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٨٥٩.

يتوجب لاعتبار القرار توكيدياً أن يتطابق مع القرار الأول من حيث المدى والآثار، وبذا يندمج مع القرار الأول، ويصبحان من حيث النتيجة قراراً واحداً، وليس قراران مستقلان ومتميزان عن بعضهما بعضاً [١].

- **التماثل في الاختصاص.**

يتعين لاعتبار القرار الثاني قراراً توكيدياً ان تكون الجهة المختصة بإصدارهما واحدة، أي ان يكونا صادرين عن ذات الجهة الإدارية. ويستوي ان يكون مصدر القرارين موظف فرد أو جهة إدارية. وعلة ذلك تطابق تقديرها لأسباب القرار في الحالتين، بمعنى آخر ان تقديرها لأسباب القرار الأول لا زال قائماً دون تغيير، وأنها لازالت على موقفها الأول. فالاختلاف في الاختصاص يفيد ان هناك تقديرين لأسباب القرارين، تقدير أجرته الجهة المختصة حين إصدارها القرار الأول، وتقدير أجرته الجهة المختصة الثانية حين إصدار القرار الثاني، وهو اختلاف في تقدير أسباب القرارين يقتضي اعتبار القرار الثاني قراراً جديداً ومبتدأ حتى وان تتماثلا في الآثار، وبذا يتعين رقابة هذا التقدير من قبل القضاء.

-التماثل في المضمون والأثر القانوني.

يتوجب ان يتماثل مضمون القرارين الأول والثاني . فالتشابه والتماثل في المضمون يجعل القرار الثاني قراراً توكيدياً غير قابل للطعن، ولكن الاختلاف في المضمون بين القرارين قد لا يكون واضحاً ومؤكداً، وهو الوضع الغالب، وبذا يتعين على القضاء الإداري ان يكون حذراً في هذا المجال، فقد قرر القضاء الفرنسي ان هناك عدم تماثل وتطابق في المضمون إذا قررت الجهة الإدارية الاحتفاظ بالغرامة المالية التي قررتها في قرارها الأول، ولكنها قررت تخفيض قيمتها في القرار الثاني.[٢] هكذا أدى تخفيض قيمة الغرامة المالية إلى اختلاف في مضمون القرارين واعتبار القرار الثاني قراراً مبتدأ ومستقلاً وقابلاً للطعن.

ولا يكفي أن يكون هناك تماثل وتطابق في مضمون القرارين، بل يجب ان يكون هذا التماثل كلياً، وبذا يُعَد القرار الثاني مبتدأ وجديداً إذا كان التماثل في المضمون جزئياً. ولكن لا يؤدي الاختلاف الجزئي دوماً إلى اعتبار القرار الثاني مبتدأ ومستقلاً، بل يجب التفريق بين حالتين هما: ان تكون العناصر الجديدة التي أوردها وتضمنها القرار الثاني قابلة للانفصال عن العناصر التي كانت واردة في القرار الأول، وبذا يعتبر القرار الثاني في هذه الحالة قراراً مبتدأ جزئياً، وبالتالي غير قابل للطعن القضائي.

---

[١] -يقول الدكتور سليمان الطماوي : (يقصد بالقرار المطابق القرار السابق من حيث مداه وآثاره ، فإذا اختلفا من أية ناحية لا يمكن اعتبار القرار الثاني قراراً مؤكداً بل يصبح قراراً مبتدأً " . القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٤٩١.

[2] - C.E : 3/2/1950,Rec, p75,__ 26/10/1934 ,___5/12/1952,Rec,p81.

وثانيهما، ان تكون العناصر الجديدة غير قابلة للانفصال عن الأحكام التي تضمنها القرار الأول، فيعتبر القرار الثاني في هذه الحالة مبتدأ كلياً، وبذا يُعَد القرار الثاني قراراً مبتدأ كلياً وقابلاً للطعن القضائي[١]. فقد قضت محكمة العدل العليا: (وعن الدفع بأن القرار الأخير الصادر عن اللجنة الطبية برقم (١٥١٨) وتاريخ ١٩٩٤/٩/١٩ لا يقبل الطعن بمقولة: أنه جاء مؤكداً للقرار الأول رقم (١٢٢٦)، وتاريخ ١٩٩٤/٨/٢٢ الذي لم يطعن به، فهو مردود، لأن القرار المطعون فيه قد تضمن تعديلاً في القرار الأول بخصوص علة احتشاء عضلة القلب بالجزم ان لها علاقة بما تعرض له المستدعي من ارهاق نفسي وجسدي ثم تقدير نسبة العجز عن هذه (بـ ٣٠ %)، وبذلك لم تكن هذه الأمور واردة بالقرار الأول مما يتعين رد هذا الدفع"[٢]. وبناءً عليه يعتبر مضمون القرارين متماثلاً، ويُعَد القرار الثاني توكيدياً حتى لو القرار الثاني صادراً من جهة إدارية أخرى[٣]، أو تمثل الاختلاف بينهما في تاريخ نفاذ القرار الثاني[٤]، أو إذا كان القرار الثاني صادراً بناءً على إجراءات إدارية مختلفة عن إجراءات اتخاذ القرار الأول[٥].

ويتعين أن يكون التطابق والتماثل في القرارين في المحل تطابقاً تماماً، أي ان يتماثل الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الأول والثاني. فالاختلاف والتباين في المحل يؤدي إلى اعتبار القرار الثاني قراراً جديداً ومبتدأ قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء. ومن أمثلتها: القرارات الصادرة بتعيين الموظفين بعقود تعييناً نهائياً[٦]، فهي قرارات إدارة تحل إجراء نهائي محل إجراء مؤقت، فقد أحلت التعيين النهائي محل التعيين المؤقت، والقرارات الصادرة بتمديد العمل بقرارات إدارية سابقة سواء أكانت قرارات فردية أو قرارات عامة[٧]. هكذا يُعَد قراراً مبتدأ القرار العادي الصادر بتجديد العمل بقرار استيلاء سابق[٨]، وقرارات تجديد رفض ممارسة المهن المختلفة، والقرارات الصادرة بتمديد العمل بأنظمة إدارية[٩]، أو قرارات تنظيمية عامة.

- **التماثل في الأسباب.**

يتعين لاعتبار القرار الثاني توكيدياً ان يستند إلى الأسباب التي بنى عليها القرار الأول. وعليه يعتبر القرار الثاني مبتدأً وجديداً حتى لو تماثل مضمون مع القرار الأول إذا صدر في محيط أو مناخ أو بيئة جديدة (Dans context nouv eau)، وبعبارة أخرى إذا طرأ تغيير منذ إصدار القرار الأول من شأنه

---

[1] - C.E:19/5/1950, Rec,p296

[٢] – عدل عليا: ١٩٩٥/٣/٢٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣٣٣١.

[3] - C.E:5/5/1972,Rec.p347

[4] - C.E:22/10/1980,Rec.p833

[5] - C.E: 2/2/1962,Rec.p144__12/3/1975,Rec,Tabl, p119

[6]- C.E25/6/1948,Rec.p256

[7]- C.E: 12/10/1939,D,1940.p8___25/6/1948,Rec,p296 .

[8]- C.E: 23/2/1951,S,3,.p.83 ____19/10/1973,p.58

[9]- C.E: 8/7/1949,Rec.p343

التأثير في حقوق صاحب الشأن والتزاماته فالأصل ان القرارات الإدارية تستهدف تحقيق المصلحة العامة. فالمصلحة العامة هي الغاية العامة لجميع القرارات الإدارية اللهم ان يخصص المنظم غاية مخصصه لطائفة معينة من القرارات (قاعدة تخصيص الأهداف). وعليه لا نكون بصدد قرارات توكيدية إذا تباينت غاية القرارين، وهو أمر نادر من حيث التطبيق العملي.

المطلب الثالث / خصائص القرار التوكيدي.

يتميز القرار التوكيدي بعدد معين من الخصائص والسمات القانونية المهمة التي تجعله مختلفاً عن غيره من القرارات الإدارية.

أولاً: خلو هذا القرار من إحداث أثر قانوني خاص

لا يترتب على القرار التوكيدي إحداث أثر قانوني معين، فهذا القرار لا يحدثه بذاته آثاراً قانونية أو لا يضيف أي شيء جديد للآثار التي رتبها القرار الأول، كما أنه لا يحذف او يحد من تلك الآثار. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها: (نجد أن هذا القرار المتضمن تكليف الطاعن بالعمل لدى وزارة الأشغال العامة والإسكان جاء بتاريخ لاحق لصدور القرار المتضمن نقله إلى تلك الوزارة، وبالتالي يغدو قراراً توكيدياً لقرار النقل لكونه ليس ن قبيل إحداث أو تعديل مركز قانوني للطاعن، ولم يصدر عن أمور استجدت بعد صدور قرار النقل السابق الذي أثر في المركز القانوني للطاعن، فإنه والمسألة هذه لا يقبل الطعن بالإلغاء).

ثانيا: عدم قابلية هذا القرار للطعن فيه بدعوى الإلغاء.

تتميز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بعدم قابليتها للطعن القضائي، فهي قرارات لا تحدث بذاتها أثراً قانونياً ذاتياً. فغياب الأثر القانوني الذاتي تجعلها غير قابلة للطعن. ويبرر عدم قابلية هذه القرارات للطعن القضائي بدعوى الإلغاء[١] بسببين مختلفين: أولهما: فوات ميعاد الطعن القضائي بالقرار الأول، وثانيهما: غياب الأثر الضار عن هذه القرارات أو انقضائه، فهي قرارات لا تضيف شيئاً جديداً للنظام القانوني في الدولة[٢]. والأحكام القضائية الصادرة برد الدعوى المقدمة للطعن بالقرارات التوكيدية تسير

---

[١] – المحكمة الإدارية العليا فى الأردن : قضية رقم (٢٠١٦/٤) تاريخ ٢٠١٦/٢/١م ، مجلة نقابة المحاميين ص ٢٠١٦ ، ٥٤٣

٥ – الدكتور عثمان خليل، مجلس الدولة، القاهرة، مطبعة مصر ،١٩٥٦، ص ٣٢٧.

- [٦]P.Delvolvé :l acte administrative,Paris,s,1983,No189

صراحة إلى انقضاء الأثر الضار وغيابه كسبب لرد الدعوى شكلاً[١]، واستقر القضاء الإداري في فرنسا[٢] والأردن على عدم قابلية القرارات التوكيدية للطعن القضائي، إذ أنها لا تولد بذاته آثار قانونية لا ينجم عنها ضرر للأفراد، بل أن الضرر الذي لحق بهم عائد للقرار الأول الذي لم يطعن فيه في ميعاد الطعن. فقد قضت محكمة العدل العليا منذ زمن بعيد : " ان الشركة المستدعية سبق لها وطلبت تسيير باص على خط مخيم الفارعه___نابلس وبالعكس فقررت سلطة الترخيص بتاريخ ١٩٦٣/٤/٣٠ رفض طلبها، فلم تطعن بهذا القرار، وإنما قدمت طلباً آخر بتاريخ ١٩٦٣/٦/٢٣ طلبت فيه للمرة الثانية منحها الترخيص غير أن سلطة الترخيص عادت وأصدرت قرارها المطعون به برفض الطلب بداعي أنه سبق للشركة ان تقدمت بطلب مماثل، وقد رفض طلبها، وأنه بتاريخ ١٩٦٣/٤/٣٠ قررت السلطة أنها لا تزال عند رأيها الأول بعدم منح الترخيص وعليه فإن القرار الثاني الجديد المطعون فيه ما هو إلاً مجرد توكيد للقرار الأول الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٤/٣٠ الذي انقضت مدة الطعن بالنسبة إليه، فهو قرار غير للطعن، وكان على الشركة المستدعية أن تطعن بالقرار ضمن مدة الطعن القانونية "[٣].

وأكدت محكمة العدل العليا هذا الاجتهاد لاحقاً وبقضاء مستقر:" نجد ان وكيل المستدعيين لم يطعن بالقرار الأول الصادر عن اللجنة بتاريخ ١٩٩٦/١/١٧، وإنما طعن بالقرار الثاني المؤكد لهذا القرار والذي صدر على ضوء الاعتراض المقدم من المستدعي الأول وحيث ان القرار يصدر مؤكداً القرار إداري سابق لا يكون خاضعاً لأي مرحلة اعتراضية أمام ذات المرجع الذي أصدرت فلا يعتبر قراراً إدارياً يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، وحيث الاختصاص يعتبر من النظام العام. لهذا فإن الدفع العدم الاختصاص يكون مقبولاً للأسباب التي بينتها المحكمة وليس للأسباب التي أوردتها النيابة العامة الإدارية".[٤]

ثالثا: انطواء القرارات التوكيدية على رجعية ظاهرة.

---

[1]-C.E:24/6/1946,Rec,p311

[2]-

C.E:18/12/1929,Rec,p1128____23/5/1951,Rec,p121___27/1/1967,Rec,p42____5/2/1971,Rec,p1148___28/2/1973,Rec,p176___15/11/1978,Rec,p909___13/10/1978,Rec,p375___8/12/1978,Rec,p498___4/4/1979,R.P.D.A,1979,No155.

[٣] – عدل عليا:١٩٦٤/١١/٢٢، نقابة المحامين ١٩٦٥، ص ٢٦.

[٤] – عدل عليا :١٩٩٦/٦/٢٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ١٠٧٠، ___ وعدل عليا ١٩٩٥/١/١٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٨٥٩___ وعدل عليا: ١٩٨٥/٥/٣١ مشار إليه سابقا.

تنطوي هذه الطائفة من القرارات الإدارية على رجعية ظاهرية لا ضير فيها، ما دام أن تشير إلى الآثار والقانونية التي تحققت في الماضي بموجب القرار الأول، [١]ولكن هذه الرجعية لا تعد مخالفة قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، مادام ان القرار التوكيدي لا يأتي بجديد، ولا يرتب أي آثار قانونية جديدة.

المبحث الثاني

التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات القريبة منها.

قد يختلط القرار التوكيدي مع بعض القرارات القريبة منه. فيجب التمييز بين هذه القرارات والقرارات المبتدأة، وتمييزه عن القرارات السلبية.

المطلب الأول / التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات الجديدة .

من المسلم به ان فكرة التماثل في الاختصاص والأسباب والمحل هي أساس القرارات التوكيدية، وبذا نكون بصدد قرارات جديدة ومبتدأة إذا اختل أحد هذه الشروط. وعليه نكون بصدد قرار إداري جديد في احدى الحالات التالية:

-تغيير في المركز القانوني لصاحب الشأن نفسه.

لا يعتبر قراراً توكيدياً إذا صدر القرار الثاني بعد حدوث تغيير على المركز القانوني لصاحب الشأن نفسه[٢]، كأن تصدر الإدارة قراراً برفض ترقية أحد الموظفين بحجة عدم استيفائه الشروط اللازمة لاستحقاقها، ومن ثم تصدر قراراً ثانياً برفضها رغم أنه قد استوفى هذه الشروط. هكذا يعتبر استيفاء الموظف للشروط القانونية تغييراً في المركز القانوني للموظف يؤدي إلى اعتبار القرار الثاني قراراً جديداً،

---

[١] – الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٩١___ويقول الدكتور عبد الغني بسيوني: (الاعمال المؤكدة، وهبي الاعمال الصادرة تأكيداً للقرار الأصلي، وتصدر من نفس الجهة الإدارية، فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء مادامت لم تضف إلى القرار الأصلي عنصراً جديداً يؤثر في مركز الطاعن القانوني) المرجع السابق، ص ٤٧٣ .

[٢] –عدل عليا: ١٩٨٦/٦/١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ٧٥ ___ وعدل عليا: ٢٠٠٠/١٠/٣٠، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠١، ص ٣٠ ___ وعدل عليا: ٢٠٠٠/١٠/٢٣، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠١، ص ٣٠____وعدل عليا :٢٠٠١/٥/٢١، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠١م، ص ١٩٢٥.

ويفتح بالتالي ميعاد الطعن القضائي من جديد. كما قد يكون التغيير عائداً للقرار الإداري نفسه ومرتبط به، كإعادة اصدار قرار جديد بإبعاد أحد الأشخاص مع إلغاء قرار وقف التنفيذ المرحلي القابل للتجديد والممنوع للشخص المعني[١]، أو إصدار القرار الثاني بعد إلغاء القرار الأول قضائياً[٢]، أو سحبه أو إلغائه إدارياً[٣].

-اختلاف أسباب القرارين وتباينهما.

يقصد بأسباب القرار الإداري الحالة القانونية او الواقعية التي حدثت أولاً فأوحت لصاحب الاختصاص ان بإمكانه التدخل وإصدار قرار اداري. فالاختلاف والتباين في أسباب القرارين يؤدي إلى اعتبار القرار الثاني قراراً متميزاً عن القرار الأول وقابلاً للطعن. فكل قرار اداري صدر في ضوء مجموعة من الظروف القانونية أو الواقعية التي وجهت صاحب الاختصاص إلى إصداره، وحددت مضمونه،[٤] لهذا يؤدي تغيير الظروف القانونية أو الواقعية أو تغييرها معاً إلى اعتبار القرار الثاني قراراً جديداً.

-تغيير الحالة الواقعية التي بنى عليها القرار الأول، استناداً إليها.

قد يتمثل الاختلاف والتباين بين القرارين في اختلاف الحالة الواقعية التي شكلت السبب الواقعي لهما. فإذا تغيرت الحالة الواقعية أو كان من المحتمل أن تتغير عُد القرار الثاني قراراً جديداً ومتميزاً عن القرار الأول. ومن أمثلتها: إعادة إصدار قرار جديد بعد مرور عدة سنوات على صدور القرار الأول بوقف البت في طلب الحصول على ترخيص معين. فقد قضت محكمة العدل العليا:" نجد بالنسبة للدفع الأول بأنه لا يرد، ذلك ان قرار مجلس نقابة المحامين رقم (٢٣٧٩) تاريخ ١٩٩٥/٧/١٧ برفض طلب تسجيل المستدعي، قد بنى على طلب المستدعي بإعادة تسجيله في سجل نقابة المحامين الأساتذة، استناداً إلى أنه اصبح شريكاً موصياً في شركة (شرعب وخليفة) المسجلة برقم ٤٦٢٩، تاريخ ١٩٩٦/١/٨، قد بنى على الطلب الجديد الذي تقدم به المستدعي استناداً إلى أنه انسحب من شركة التوصية المشار إليها آنفاً، ولذلك فإن القرار الثاني لا يكون تأكيدا للقرار الأول، وما دام ان المستدعي قد تقدم بدعواه بتاريخ ١٩٩٦/٢/١ طاعناً بقرار المستدعي ضده الصادر بتاريخ ١٩٩٦/١/٨، فإن الدعوى تكون مقدمه ضمن المدة القانونية)[٥].

---

[1] - C.E:4/7/1980,Rec,p300
[2] - C.E:17/4/1970,Rec,p258
[3] - C.E:5/1/1955,Rec,p258
[4] - J Auby: L' influence du changement de circonstance sur La validité desactes administratifs unilateraux,A.J.D.A

[٥] -عدل عليا: ١٩٩٦/٣/٣١ م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٦٨٨.

ولا يُعَد قراراً توكيدياً إذا تضمن الطلب الثاني وثائق جديدة لم يكن الطلب الأول متضمنا لها، فلم تكن تلك الوثائق والمستندات تحت نظر الجهة الإدارية. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا: (وعن الدفعين الآخرين بأن القرار المطعون فيه هو قرار توكيدي لقرارات سابقة، والدعوى مردودة تسبق الفصل فيها. وفي ذلك نجد ان من حق المواطن الذي أعطاه القانون حق الانتساب إلى النقابات المهنية إذا توافرت فيه شروط الانتساب. وأنه إذا رد طلبه لعدم توافر شرط من الشروط تم توافره فيه أو اعتقد أنه توافر وتقدم بطلب جديد وارفق معه الوثائق والشهادات ما يوكل على صحة اعتقاده، فإن القرارات الصادرة في الطلبات السابقة التي كانت مفتقدة لهذه الوثائق لا يمكن اعتبارها قرارات توكيدية أو ان القرارات الصادرة بالدعاوى السابقة قد فصلت بالدعوى وأنه لا يجوز كما سماعها مجدداً لبعد الفصل فيها الأمر الذي يتعين معه رد هذين الدفعين ___ وفي الموضوع وعن أسباب الطعن فإننا نجد ان المستدعي سبق له ان تقدم بأكثر من طلب للانتساب إلى عضوة نقابة المهندسين الأردنيين كمهندس جيولوجي في شعبة المناجم والتعدين والهندسة الجيولوجية إلا أن طلبه كان يقابل بالرفض لعدم توافر شروط التسجيل المنصوص عليها في قانون نقابة المهندسين ___ إلا أن المستدعي حصل على وثيقة معادلة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بأن درجة البكالوريوس في الجيولوجيا الهندسية من جامعة الملك عبد العزيز في السعودية عام ١٩٨٥ تعادل الدرجة الجامعية الأولى بكالوريوس في الهندسة الجيولوجية. وبناءً على هذه الوثيقة تقدم بطلب جديد للانتساب إلى نقابة المهندسين شعبة المناجم والتعدين والهندسة الجيولوجية إلا ان المستدعي بالرغم من انقضاء المدة القانونية لم يتلقى جواباً بالرفض أو بقبول من المستدعي ضده مما يشكل قراراً ضمنياً بالرفض ___ ولما كان المستدعي وفي ضوء ما أشرنا إليه آنفا بأنه أرفق وثائق جديدة لم ترفق مع الطلبات السابقة فإنه كان على مجلس شعبة المناجم والتعدين والهندسة الجيولوجية ومن بعدها مجلس النقابة ان تنظر في الطلب ومرفقاته وعلى ضوء ذلك ان تصدر قرارها بتوافر شروط التسجيل من عدمه وذلك حتى تتمكن محكمتنا من بسط رقابتها القانونية. وحيث أنهما لم يفعلا ذلك فيكون قرارها بالرفض سابقاً لأوانه وحقيقاً بالإلغاء).[١]

- **تغيير الحالة القانونية:**

يؤدي تغيير الحالة القانونية التي استند إليها القرار الأول إلى اعتبار القرار الثاني قراراً جديداً ومبتدأ، وليس قراراً توكيدياً، كأن يتم تعديل تكوين المجلس أو اللجنة التي أصدرت القرار بصورة جذرية، وبذا لا

[١]- عدل عليا: ٢٠١٢/٣٤١، تاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٧، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٣، ص ٨٦.

يعتبر تعيين عضو جديد قراراً توكيدياً لقرار تشكيل المجلس أو اللجنة السابقة[١].كما لا يعتبر قراراً توكيدياً إعادة رفض منح ترخيص بناء رغم التغيير الجذري لقواعد التنظيم العمراني التي تنظم منح رخص البناء وتحكمها، اللهم أن لا يؤدي هذا التعديل في القواعد القانونية التنظيمية إلى نتائج أو آثار على صاحب الشأن[٢]. وقريباً من الوضع السابق أن تعدل او تلغى القواعد القانونية التي صدر القرار الأول الذي انقضت مدة الطعن فيه استناداً إليها. فإذا عدل أو تغير النص القانوني يستطيع صاحب الشأن ان يطلب من الجهة الإدارية إلغاء قرارها الأول أو تعديله، فإن رفضت الطلب جاز له الطعن بقرارها بالرفض الصريح أو الضمني. فقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الشأن: (بعد الاستماع إلى أقوال وكيلي الطرفين، وتدقيق كافة الوثائق والمستندات المبرزة وما ورد في الملف الخاص بالمستدعي لدى نقابة المحامين وملف قضية العدل العليا رقم (٨٥/١٣٨)، يتبين ان المستدعي سبق ان تقدم بطلب إلى نقيب المحامين في ١٩٨٢/٢/١ طلب فيه تسجيل اسمه في سجل المحامين الأردنيين النظاميين الأساتذة لعام ١٩٨٢، حيث اكمل تدريبه سنتين استناداً إلى قرار محكمة العدل العليا رقم (٨) في القضية رقم (٨١/٧٣) الذي صدر لصالحه، لاحتساب كامل مدة التدريب القانونية المدعى بها بتلك القضية، إلا أن مجلس النقابة لم يصدر قراراً بالقبول أو بالرفض، فطعن بالقرار الضمني برفض الطلب لدى محكمة العدل العليا في القضية رقم (٨٥/١٣٨)، إذ أصدرت قراراً بتاريخ ١٩٨٦/٤/٢ برد الدعوى شكلاً لتقديمها بعد فوات الميعاد القانوني المنصوص عليه في المادة (١٥) من قانون النقابة دون البحث في الموضوع، فتقدم المستدعي بطلب جديد إلى نقيب المحامين بتاريخ ١٩٨٦/٤/٢٦، يطلب فيه تسجيل أسمه في سجل الأساتذة استناداً لأحكام المادة (٣٥) من قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢ التي توجب إدراج اسم المتدرب الذي أتم تدريبه في سجل المحامين الأساتذة، وقد ضمنه اسباباً جديدة لم تكن واردة في الطلب الأول، وهي ان الحكم عليه بتهمة الرشوة قد صدر بتاريخ لاحق للطلب السابق المؤرخ في ١٩٨٢/٢/١، أي عند تقديم الطلب المذكور لم يكن محكوماً بأي جرم، كما وإن الشرط الذي تطلبه النظام المعدل رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٢ بلزوم التمثيل في عدد من القضايا لا يقل عن خمسة عشرة قضية صلحية، أو ثمان قضايا بدائية، لأن هذا النظام لا يسري عليه عند انتسابه كمتدرب إذ امضى معظم فترة تدربه في ١٩٦٣/٣/٩حتى ١٩٧٠/١٢/٣١، كما أورد سبباً آخر وهو أن الشرط الذي تطلبه النظام المعدل رقم (٧٤/٧١) بلزوم تقديم بحث لم يكن ساري المفعول عند انتسابه كمتدرب، إلا أن

---

[1]- C.E: 13/5/1977,Rec,p220

[2]- C.E: 5/1/1971,Rec,p1148___6/2/1976,Rec,p88___11/1/1978,Rec,p5

مجلس النقابة قرر رفض هذا الطلب بداعي أنه ذات الطلب المقدم منه في ١٩٨٢/٢/١ المحصن بقرار محكمة العدل العليا رقم (٣) في القضية رقم (٨٥/١٣٨)، تاريخ ١٩٨٦/٤/٢ الذي قضى برد دعوى المستدعي شكلاً لتقديمها بعد مضي المدة القانونية، وعندما عاد المستدعي وقدم طلباً آخر بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٣ دعماً للطلب المؤرخ في ١٩٨٦/٤/٢٦ الذي ضمنه ذات الأسباب الواردة في الطلب الأول مع إضافة أنه اتم تدريبه القانوني وقدم شهادة من أستاذه (إسماعيل المحادين) ودفع الرسوم المقررة لنقل اسمه، واحتج بالمادة (٣٥) من قانون نقابة المحامين التي علقت نقل القيد على إتمام شروط التدريب، فسلطة مجلس النقابة بهذا الشأن سلطة مقيدة، لا يملك مجلس النقابة عند تحقق الشروط القانونية ان يرفض تسجيله، لأن هذا الحق مستمدا من القانون، إلا ان مجلس النقابة عاد وقرر في ١٩٨٦/٦/٣٠ رفض الطلب بداعي أن هذا الطلب هو الطلب ذاته المقدم في ١٩٨٦/٤/٢٦، والمقدم في ١٩٨٢/٢/١، الذي يتحصن بقرار محكمة العدل العليا المؤرخ في ١٩٨٦/٤/٢٠، السالف الذكر، أي ان مجلس النقابة ليس بوسعه إعادة النظر بعد أن تحصن قرار الرفض بقرار محكمة العدل العليا الذي ردت فيه الدعوى شكلاً بعد مضي المدة القانونية. ونحن نرى أن المادة (٣٥) من قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢ قبل تعديلها بالقانون رقم (٥١) لسنة ١٩٨٥ تنص على ان: للمتدرب ان يطلب نقل أسمه إلى جدول الأساتذة إذا أتم شروط التدريب، وعلى مجلس النقابة إدراج اسمه في سجل المحامين الأساتذة عند إتمام شروط التدريب بشهادة من أستاذه: وهذا النص يفيد أن سلطة مجلس النقابة في هذا الشأن سلطة مقيدة، لأنه فرض بطريقة امرة التصرف على وجه معين بأن ألزم المجلس عند توافر شروط التسجيل وجوب إجرائه، لأن سلطته مقيدة بتحقق الشروط التي اوجبها قانون المحامين بهذا الشأن. أما استناد مجلس النقابة إلى ان قرار الرفض موضوع الطعن أصبح محصناً، ويمتنع عليه إعادة النظر فيه، فغير وارد، لأن صلاحية مجلس النقابة بهذا الشأن كما أسلفنا صلاحية مقيدة. وقد استقر اجتهاد هذه المحكمة على ان القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة مقيدة لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، ومن مقتضى ذلك يكون من حق مجلس النقابة عند تغير الظروف أو الأسباب إعادة النظر في التسجيل بناءً على طلب جديد على أساس ان قرار رفض التسجيل من القرارات ذات الأثر المستمر الذي يحق للإدارة فيها إعادة النظر في الموضوع، بناءً على طلب جديد عند تغير الظروف والأسباب التي استوجبت رفض الطلب الأول.

وحيث أن المستدعي قدم الطلب لنقل أسمه من سجل المحامين المتدربين إلى سجل المحامين الأساتذة وأورد الأسباب الجديدة والظروف المستجدة المنوه عنها سالفاً، فكان على مجلس النقابة إعادة النظر بهذا الطلب وإعطاء القرار المقتضي على ضوء ذلك، ولما لم يفعل يكون قراره سابقاً لأوانه مما يتعين إلغاؤه.[١] وقياساً على الوضع السابق إذا حكم القضاء بعدم دستورية القانون الذي صدر القرار الأول استناداً إليه وتطبيقاً له، وبذا يستطيع صاحب الشأن ان يقدم دعوى إلغاء ضد قرار تحصن لفوات ميعاد الطعن القضائي. وعلة ذلك ان حكم المحكمة بعدم دستورية القانون يفتتح للشخص ميعاداً جديداً لمخاصمة القرار الأول، ويبدأ هذا الميعاد في السريان من تاريخ نشر حكم المحكمة بعدم الدستورية. [٢]

- **تعديل أو تغيير أسباب القرار الثاني.**

يُعَد القرار الثاني قراراً جديداً أو مبتدأ، إذا غيرت او عدلت الإدارة في الأسباب التي استند إليها قرارها الأول، كأن تصدر قرارها الثاني بوقف البت بطلب الحصول على ترخيص بحجة تعديل مشروع تصنيف المناطق والمواقع وترتيبها في المساحات الخضراء، في حين استندت في قرارها الأول بحجة مفادها الاعتبارات الخاصة بالموقع نفسه، فقد أعدت أن الموقع يمكن ان يستخدم لمرور طريق عمراني متوقع في مشروع الخطة العمرانية [٣]، فالاختلاف في الأسباب التي استند إليها القراران يؤدي إلى اعتبار القرار الثاني قراراً مبتدأ وجديداً وليس قراراً توكيدياً [٤]. كما يعد قراراً جديداً القرار الثاني الصادر عقب نظام جديد[٥]، أو إذا صدر نظام جديد يعدل شروط الحصول على الترخيص[٦]، أو إذا صدر قانون جديد يقرر حقوقاً جديدة للأفراد[٧].

وقريباً من الوضع السابق، أن يعيد المشرع تضمين التشريع الجديد الأحكام القانونية التي كانت واردة في التشريع القديم الملغي[٨]، ولكننا نكون بصدد قرار توكيدي، إذا اقتصر التعديل الذي طرأ على النظام على مجرد تضمين النظام أحكام قانونية كانت سارية المفعول في السابق.

---

[١] –عدل عليا: ١٩٨٧/٢/٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص ٦٤٦.

[٢] – الدكتور محمود حافظ، المرجع السابق، ص ٥٩٦.

[3] - C.E: 13/3/1970,A.J.D.A,1970,p295

[4] - C.E:12/11/1955,Rec,p,538___28/3/1958,Rec,p505___ 13/3/1970,A.J.D.Am1970.p295___28/2/1973,Rec,p165

[5] - C.E: 29/1/1954,Rec,p805

[6] - C.E: 13/3/1970, A.J.D.A,1970,p295

[7] - C.E: 13/3/1970,Rec,p220

[8] - C.E: 11/5/1955,Rec,p258___25/10/1957,Rec,p556

ومن نافلة القول إن القضاء الإداري الأردني يستلزم لاعتبار القرار الثاني قراراً جديداً أن يتضمن تغييراً أو تعديلاً في القرار الأول: " وحيث أنه من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً وجرياً على اجتهاد هذه المحكمة أن القرار المؤكد لقرار سابق، لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء، ما دام أنه لم يطعن بالقرار الأول وما دام أن القرار المذكور، لم يتضمن تغييراً أو تعديلاً في القرار السابق ".[١]

-الاختلاف في الأثر القانوني.

لا شك ان الاختلاف الكلي أو الجزئي في الأثر القانوني الذي رتبه القرار الثاني يجعله قراراً جديداً ومبتدأ، وبذا يجوز الطعن به قضائياً بدعوى الإلغاء، فهو طعن بقرار إداري جديد ومستقل عن القرار الأول.

-قرارات رفض التظلم الإداري عقب تحقيق جديد.

قد يؤدي تقديم تظلم إداري بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي إلى اصدار قرارات جديدة أو قرارات توكيدية. كما تملك الإدارة من تلقاء نفسها وبمبادرة ذاتية منها، إصدار مثل هذه القرارات، بسبب فتحها ملف القضية، أو نتيجة مراجعة إدارية روتينية اعتيادية. ولكن في مثل هذا الوضع يفترض ان يكون تقديم التظلم الإداري، وإصدار القرار التوكيدي، قد تما بعد قوات ميعاد الطعن بالقرار الأول. أما إذا كان ميعاد الطعن لازال مفتوحاً، فيمكن الطعن بالقرارين الأول والثاني معا، وهو ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في مصر[٢]، ولبنان[٣].

فإذا كانت القرارات الصادرة بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي لا تثير مشكلة بصدد تكييفها القانوني، وقابليتها للطعن القضائي باعتبارها قرارات مختلفة ومتميزة عن القرارات الأولى السابقة، فإن الاجتهاد القضائي بصدد القرارات التوكيدية مختلف ومتباين.

- **موقف مجلس الدولة الفرنسي.**

تباين اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بصدد قرارات رفض التظلم المقدمة بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي بالقرار الأول ومر بمرحلتين مختلفتين هما:

- **المرحلة الأولى:** ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بداية الامر وحتى عام ١٩٥٢ إلى التمييز بين نوعين من قرارات رفض التظلم المقدمة بعد فوات ميعاد الطعن القضائي. فقد اعتبر قرارات

---

[١] – عدل عليا: ١٩٩٦/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٣١٨ _____ عدل عليا: ١٩٩٧/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٣٩٣.

[٢] –الدكتور سليمان الطماوي : القضاء الإداري المرجع السابق ، ص ٤٩٢

[٣] –الدكتور أدور عيد: القضاء الإداري، أصول المحاكمات الإدارية، الجزء الأول، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٤١.

الرفض الصادرة عقب تحقيق جديد، قرارات جديدة قابلة للطعن فيها بالإلغاء[١]، وذلك خلال ستين يوماً من نشرها أو تبليغها أو العلم اليقيني بها، بينما تُعَد قرارات توكيدية فقط قرارات الرفض التي تصدرها الإدارة دون إجراء تحقيق جديد. هكذا تعتبر قرارات رفض التظلم الصادرة عقب تحقيق جديد قرارات إدارية جديدة، حتى لو كانت مماثلة للقرارات الأولى من جميع الوجوه[٢]. ولا يهم أن تتخذها الإدارة بمبادرة ذاتية منها، أو بناءً على تظلم صاحب الشأن. فالمهم أن تصدر عقب تحقيق جديد، أي عقب إعادة بحث موضوع القضية من جديد.

- **المرحلة الثانية:** عدل مجلس الدولة الفرنسي منذ أوائل الخمسينيات عن اجتهاده السابق، وبدأ يضيق من نطاقه، فلم يعد القضاء الإداري يرى ان اصدار قرار توكيدي اعتمد القرار الاداري الأول نفسه قراراً جديداً، يفتتح ميعاد الطعن القضائي من جديد حتى لو صدر القرار الثاني عقب تحقيق جديد[٣]. ولكن تعتبر قرارات جديدة وليست توكيدية قرارات رد التظلم الإداري إذا عدلت وغيرت هذه القرارات جزئياً القرار الأول[٤]. ولكن هذا الاجتهاد القضائي لا يُعَد استثناءً على قاعدة ان التظلم المقدم بعد فوات الميعاد القانوني يفتتح هذا الميعاد من جديد[٥].

وبناءً عليه، انتهت التفرقة بين قرارات الرفض التي تصدر بناءً على تحقيق جديد، وتلك التي تصدر بدون تحقيق. فالقرار في الحالتين لا يقبل الطعن إذا اقتصر القرار الثاني على ترديد القرار الأول الذي انقضت مدة الطعن بالنسبة إليه[٦]. كما ان هذا العدول القضائي يستند إلى اعتبارات قانونية وعملية. فلا شك ان المسلك الثاني للقضاء الإداري يتفق من الناحية القانونية مع دواعي الاستقرار من مسلكه الأول. كما ان مسلكه الأول يرتب نتائج عملية سيئة، مردها كثرة القضايا المرفوعة [٧]، ويعطي الإدارة وسيلة لتجديد ميعاد الدعوى، وبالتالي مجالاً للانحراف [٨].

1_

C.E:22/2/1918mRec,p190__29/1/1932,Rec,p128___19/5/1959Recmp296___22/6/1955, Rec,p366.

2- M.Waline: Traité , op.ὰt.p.127

3- C.E:2/3/1952,R.D.pm1952,p487

4- C.E:10/11/1916,Rec,p446___26/10/1934,Rec,p965

٥ – الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٢٧.

٦ – الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢.

٧ –الدكتور سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٢٧.

٨ –الدكتور عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص ٤٧٣ .

ونخلص مما سبق إلى أن القرارات الجديدة، هي تلك القرارات التي تؤدي فقط إلى فتح ميعاد الطعن القضائي من جديد[١]، فهذه القرارات الإدارية فقط، هي التي يمكن اعتبارها قرارات جديدة قابلة للطعن القضائي، ما دام انها تنطوي بذاتها على ضرر بالأفراد، فانطواء هذه القرارات على إضرار ذاتي خاص بالأفراد يجعلها قرارات جديدة ومستقلة بذاتها عن القرارات الأولى، وقابلة وبالتالي للطعن القضائي بصفة مستقلة[٢].

- **موقف القضاء الإداري الأردني.**

جرى قضاء محكمة العدل العليا على اعتبار القرارات الصادرة عقب تحقيق جديد قرارات جديدة ، وقابلة للطعن القضائي بدعوى الإلغاء. فقد قضت محكمة العدل العليا: (وحيث انه لما كان ذلك والقرار المطعون فيه هو قرار توكيدي للقرار الأول، ولم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق، ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً في القرار الأول، فإنه في هذه الحالة لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي ان يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن، إذ ان تكرار التظلمات كما هي الحال في هذه الدعوى لا تجعل باب الطعن مفتوحاً) [٣].

المطلب الثاني / التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات السلبية.

لا شك ان عملية التمييز بين القرارات التوكيدية والقرارات السلبية تحظى بأهمية كبيرة مردها اختلاف الآثار القانونية التي ترتبها هاتين الطائفتين من القرارات الإدارية. ناهيك عن إمكانية الطعن القضائي بهما بدعوى الإلغاء، إذ يحق لصاحب الشأن الطعن بالقرار السلبي دون التقييد بميعاد الطعن القضائي. فيقول ديوان المظالم: " فالثابت ان المدعى عليها قد امتنعت عن تجديد رخصة المدعي على الرغم من طلبه تجديد رخصته في ١٤٢٥/٦/١٠ هـ، وحيث ان امتناع جهة الإدارة عن تجديد رخصته يُعَد قراراً سلبياً، وحيث أنه من الأمور المسلم بها أن القرارات السلبية لا يتقيد الطعن فيها بميعاد معين بل يظل الطعن فيها مفتوحاً إلى ان تزول الامتناع مما تكون الدعوى والحال ما ذكر مقبولة شكلاً "[٤]. ويقول

---

[1]- C.E:16/11/1983,Rec,p457

[٤] –عدل عليا: ١٩٩٧/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٣٩٣_____ وعدل عليا :١٩٩٩/٦/١٣، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٠، ٦٨___ وعدل عليا: ٢٠٠١/١/٣١ م، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠١، ص ١٢٥٩.

[٥] – ديوان المظالم: قرار هيئة التدقيق رقم (٤٦٧/ت/٦) لعام ١٤٢٧ هـ، الصادر بالقضية رقم (٢٠٧٥/٢/ق) لعام ١٤٢٦ هـ مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثالث، ص ١٢١١.

الديوان في حكم آخر:" وعن الشكل، فإن القرار السلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت، ما دام ان حالة الامتناع مستمرة في ظل صاحب الشأن مطالبته، وباعتبار ان القرار مستمر ويتجدد فيبقى ميعاد الطعن عليه مفتوحاً، مما يتعين معه على الدائرة قبول هذا الطلب شكلاً "[١]. ومن المسلم به أن رفض الجهة الإدارية المختصة اتخاذ قرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه يُعَد قراراً إدارياً قابلاً للطعن. تنص الفقرة ب من المادة ١٢ من نظام ديوان المظالم على ان: " _____ ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح"[٢]. وتنص المادة (٧/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٢ على أن: " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

ويستفاد من الأحكام النظامية السابقة اننا نكون بصدد قرار سلبي إذا رفضت الجهة الإدارية المختصة (موظف فرد أو لجنة جماعية) صراحة اتخاذ القرار أو امتنعت عن اتخاذه إذا كانت ملزمة نظاماً باتخاذه بمقتضى الأنظمة واللوائح. فالامتناع يفيد التزام الإدارة الصمت (السكوت العام) إزاء طلبات أصحاب الإن المقدمة إليها لاستصدار القرار[٣]. فيقول ديوان المظالم في أحد أحكامه: " وعن قبول الدعوى، وبما أن امتناع المدعى عليها (وزارة التعليم) عن إحالة المدعية للعمل المكتبي يعتبر من القرارات السلبية التي لا تتحصن بمضي مدة معينة "[٤]. ويقول الديوان في حكم آخر: " فإن حقيقة الدعوى أنها طعن على قرار المدعى عليها السلبي والمتمثل في امتناع عن تطبيق الفقرة المشار إليها في قرار مجلس الوزراء آنف الذكر بحقه، وعليه فإن الدعوى داخلة في اختصاص المحاكم الإدارية ولائياً بموجب المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم "[٥]. وقرر الديوان في حكم آخر ان امتناع الإدارة عن استكمال إجراءات الترقية من

---

[١] –ديوان المظالم: قرار هيئة التدقيق رقم (٢٧٠/ت/٦) لعام ١٤٢٧ هـ، الصادر بالقضية رقم (١/٩٧٩/ق) لعام ١٤٢٤ هـ مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثالث، ص ١٠٦٣.

[٢] – المادة (١٢) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨ هـ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨)، تاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ .

[٣] – حول موضوع صمت الإدارة انظر الدكتور علي خطار شطناوي، صمت الإدارة العامة، مجلة دراسات / الصادرة عن الجامعة الأردنية ٢٠٠١ م ____ والدكتور علي خطار شطناوي: الطلب الالكتروني لاستصدار قرار إداري، مجلة الفقه والقانون، العدد المزدوج ١٠/١٠٢، أبريل ٢٠٢١ ص ٦٢.

[٤] – حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (٢/١٠٩٢٣/ق) لعام ١٤٣٦هـ، المؤيد بالاستئناف الصادر، بالقضية رقم (٢/٣٢٠/س) لعام ١٤٣٩ هـ، مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ، المجلد الاول. ص ٢٠٦.

[٥] – حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (١/٩٤/ق) لعام ١٤٣٩هـ، المؤيد بالاستئناف الصادر، بالقضية رقم (٤٢٧٥/ق) لعام ١٤٣٩ هـ، مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ، المجلد الأول. ص ٥٢.

القرارات السلبية:" ولما كان المدعي يطلب الحكم بإلغاء قرار المدعى عليها المتضمن امتناعها عن استكمال إجراءات ترقيته إلى المرتبة الثانية عشرة ، وتظلم لدى وزارة الخدمة المدنية بتاريخ ١٤٣٨/٣/٢١ هـ، وعليه فإن حقيقة الدعوى وفقاً للتكييف النظامي الصحيح تعد من قبيل الطعن في القرارات الإدارية السلبية، وبما أن المقرر فقهاً والمستقر قضاءً ان القرار السلبي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد معين، بل يظل الطعن عليه مستمراً مادام أن حالة الامتناع قائمة ومستمرة من قبل جهة الإدارة" [١]. وكذلك قرار الإدارة السلبي بالامتناع من ترقية المدعي إلى وظيفة محاضر. يقول الديوان:" لذلك حكمت الدائرة: بإلغاء قرار المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني السلبي المتضمن الامتناع عن قبول شهادة الماجستير الحاصل عليها المدعي من جامعة (--) بأستراليا لترقيته إلى وظيفة محاضر [٢] ".

ويستفاد مما سبق ان وجه الاختلاف بين القرارات التوكيدية والقرارات السلبية تتمثل في الأوجه الآتية:

أولاً: من حيث طبيعة الصلاحية القانونية.

لا شك ان التعبيرات القانونية الواردة في نص المادة (١٢ من نظام ديوان المظالم " _____ عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح "، والمادة (٧) من قانون القضاء الإداري الأردني " إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها " تفيد ان صلاحية الإدارة في إصدار القرار صلاحية مقيدة وليست تقديرية. فالإدارة ملزمة نظاماً باتخاذه سواء رفضت صراحة اتخاذه أو امتنعت عن اتخاذه. لهذا يتحقق القضاء الإداري من طبيعة صلاحية الإدارة، فلن يقرر اعتبار الامتناع قراراً سلبياً إلاً إذا تبين له ان صلاحيتها مقيدة. فيقول ديوان المظالم:" امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بموجب الأنظمة واللوائح _____وفي مثل هذا الطلب الماثل فإنه ليس من الأنظمة واللوائح ما يلزم الإدارة بإعطائه رخصة بناء، ولذا فإنه لا يمكن وصف امتناع جهة الإدارة والحال على ما سبق بالقرار السلبي الصالح لتوجيه دعوى الإلغاء ومن ثم تقضي الدائرة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار السلبي [٣] ". ويقول الديوان في حكم آخر:" فالثابت ان المدعي أحد منسوبي المدعى عليها بوظيفة معلم بملاك مدارس محافظة جدة وانه لم يتضمن قرار نقل المعلمين لعام ١٤٢٤ هـ، إجابة

---

[١] – حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (٢/٤٦٩٣/ق) لعام ١٤٣٨هـ، المؤيد بالاستئناف الصادر، بالقضية رقم (٢/٤٥٧٥/س) لعام ١٤٢٨ هـ، مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ، المجلد الاول. ص ٢٣٣.

[٢] – حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (١/٥٥٤٩/ق) لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد بالاستئناف الصادر ، بالقضية رقم (٢/٤٥٧٥/س) لعام ١٤٢٨ هـ، مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية المجلد رقم (الثاني) .ص ٤٠٧

[٣] –حكم المحكمة الإدارية الصادر رقم (٢/٥٩٣٣/ق) لعام ١٤٣٢ هـ، المؤيد بالاستئناف الصادر بالقضية رقم (٢/٢٨٥٥/س) لعام ١٤٣٣ هـ غير منشور

طلبه النقل إلى العاصمة المقدسة وإجابته رغبته، وحيث ان الأساس فيما يخص نقل موظفي الجهات الحكومية مكانياً بمختلف وظائفهم ان الموظف للوظيفة وليس العكس، بحيث ان ارتباط الموظف يكون تابعاً للوظيفة التي يشغلها ويقوم بمهامها في مكانها المحدد نظامياً وليس بتبعية الوظيفة للموظف، وان نظر الإدارة للصالح العام هو المنطلق الذي تنطلق منه في ترتيب شؤون وظائفها وموظفيها ومنها مكان الوظيفة التي يشغلها الموظف، فليس لزاماً عليها المبادرة أو إجابة طلب نقل موظفيها إذا رأت المصلحة العامة بخلاف ذلك ، فلها السلطة التقديرية في هذا الجانب بما يؤدي للقيام بالمهام المناطة بها ما لم يظهر من ذلك عيب الانحراف بالسلطة ---- ."[١] ويقول الديوان في حكم آخر :" ولما كان طلب وكيل المدعية على نحو ما ذكر ، والمدعى عليها تدفع بسلامة إجراءاتها ، فالثابت أن المدعية مثبته على وظيفة (مراقبة أسواق ، ولما كانت المادة السادسة من لائحة النقل الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٩٢٩/١)، وتاريخ ١٤٢٤/١٠/١٩ هـ قد نصت على أنه:" ١-أ- إذا صدر بحق الموظف الذي يشغل وظيفة مشمولة بسلم رواتب الموظفين تقرير طبي من الهيئة الطبية العامة يقضي بعجزه عن أداء عمل الوظيفة التي يشغلها، فيتم بموافقة وزارة الخدمة المدنية نقله لوظيفة أخرى ملائمة لقدراته بنفس راتبه ومرتبته استثناءً من شروط النقل ". وبما أن الثابت ان المدعية قد صدر لها قرار الهيئة الطبية العامة بجدة رقم ___ المتضمن:" لا يوجد في الوقت الحاضر ما يمنع المذكورة من الاستمرار في عملها مع إحالتها إلى عمل مكتبي، نظراً لحالتها الصحية، وتعامل حسب النظام"، مع عدم تقديم المدعى عليها ما يثبت سلامة موقفها من هذا الامتناع، الأمر الذي ترى معه الدائرة أن قرار المدعى عليها قد خالف النظام وافتقر إلى سببه الصحيح، ما يعني أن القرار معيب جدير بالإلغاء "[٢].

وفي المقابل تكون صلاحية مصدر القرار في القرارات التوكيدية صلاحية تقديرية. وفي هذا الشأن يقول ديوان المظالم:" وفي مثل هذا الطلب الماثل فإنه لا يمكن وصف امتناع جهة الإدارة والحال على ما سبق بالقرار السلبي الصالح لتوجيه دعوى الإلغاء ومن ثم تقضي الدائرة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار السلبي [٣]".

ويختلف القراران التوكيدي والسلبي في تعبير الإدارة عن إرادتها. فالإدارة تفصح أما عن إرادتها صراحة (التوكيد الصريح)، وأما ضمناً (التوكيد الضمني)، بينما تعبر الإدارة عن إرادتها في القرارات السلبية

---

[١] -ديوان المظالم: قرار هيئة التدقيق رقم (٥٣٥/ت/٦) لعام ١٤٢٧ هـ، الصادر بالقضية رقم (١/٣٩٢٤/ق) لعام ١٤٢٥ هـ، مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثاني، ص ٧٤٩

[٢] -حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (٢/١٠٩٢٣/ق) لعام ١٤٢٦ هـ سبق الإشارة إليه.

[٣] -حكم المحكمة الإدارية الصادرة بالقضية رقم (٢/٥٩٣٣/ق) لعام ١٤٣٢ هـ سبق الإشارة إليه.

بصورة ضمنية، بأن تلتزم الصمت إزاء الطلبات التي يتقدم بها صاحب الشأن لاستصدار القرار، فيعد هذا الامتناع قراراتً سلبياً ما دام أن حالة الامتناع قائمة ومستمرة من قبل جهة الإدارة.

ويضاف إلى اختلاف القراران (التوكيدي والسلبي) من حيث مضمونها. فالقرار التوكيدي قد يكون ايجابياً (الاستجابة لطلب الشخص)، أو سلبياً (برفض الطلب)، بينما يكون القرار السلبي سلبياً من حيث مضمونه، أي عدم استجابة الإدارة للطلب الذي تقدم به صاحب الشأن. كأن يطالب الشخص منحه رخصة بناء أو نقله إلى وظيفة مكتبية تتناسب مع وضعه الصحي المثبت طبياً، أو عدم استكمال إجراءات الترقية.

ويختلف القراران (التوكيدي والسلبي) عن بعضهما بعضاً من حيث مشروعيتهما فعدم مشروعية القرار السلبي مؤكدة، إذ رفضت الإدارة اتخاذ قرار أو امتنعت عن اتخاذه رغم أنها ملزمة نظاماً باتخاذه. فإخلال الإدارة بالتزامها القانوني مباشرة وواضح ومصيره الإلغاء القضائي، بينما عدم مشروعية القرار التوكيدي غير مؤكدة، بل أنها لا تطرح على القضاء أصلاً، ومرد ذلك ان القرار غير قابل للطعن القضائي لفوات ميعاد الطعن بالقرار الأول، ومصير الدعاوى المقدمة ضد قرارات توكيدية هو ردها شكلاً.

وأخيراً يختلف القراران (التوكيدي والسلبي) عن بعضهما بعضاً في إمكانية الطعن بهما قضائياً بدعوى الإلغاء، إذ يحق لصاحب الشأن الطعن بالقرار السلبي دون التقيد بميعاد الطعن القضائي " وبما ان المقرر فقهاً والمستقر قضاءً ان القرار السلبي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد معين، بل يظل الطعن عليه مستمراً ما دام ان حالة الامتناع قائمة ومستمرة من قبل جهة الإدارة [١]". وفي المقابل لا يُقبل الطعن بالقرارات التوكيدية، فهي قرارات لم تحدث بذاتها أثراً قانونياً، بل أكدت على الأثر القانوني الذي أحدثه القرار الأول والذي فاتت مدة الطعن به قضائياً، وبذا سيكون مصير دعاوى الإلغاء المقدمة للطعن بالقرارات التوكيدية هو ردها شكلاً.

المبحث الثالث

آثار القرار التوكيدي

[١] –حكم المحكمة الإدارية الصادرة بالقضية رقم (١/٩٤/ق) لعام ١٤٣٩ هـ سبق الإشارة إليه__ حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (١٣/٩٨٦/ق) لعام ١٤٣٧ هـ المؤيد بالاستئناف الصادر بالقضية رقم (٥/٢٣٩٠/ق) لعام ١٤٣٨ هـ، مجموعة الاحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ، المجلد الأول، ص ٤٠٧.

لا شك أن القرار التوكيدي هو قرار إداري بالمعنى القانوني، فهو قرار توافرت فيه جميع أركان القرار، ومستقل عن القرار الأول، لكن الأثر القانوني الذي أحدثه ليس أثراً مبتدأ، بل أنه تأكيد على الأثر القانوني الذي أحدثه القرار الأول. لهذا سمي القرار الثاني بالقرار التوكيدي لما ينطوي عليه من تأكيد لأثر القانوني الذي رتبه القرار الأول.

واستقر القضاء الإداري على رد الدعوى شكلاً بحجة أن القرار التوكيدي لم يحدث أثراً قانونياً ذاتياً، فأثره القانوني رتب قرار سابق، وصدر هذا القرار للتأكيد على ذلك الأثر فقط. لهذا لم يقبل القضاء الإداري ادعاءات الافراد بوجود قرار إداري مستقل عن القرار الأول. فقد قضت محكمة العدل العليا:" وحيث انه لما كان ذلك القرار المطعون فيه هو قرار توكيدي للقرار الأول، ولم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق، ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً في القرار الأول، فإنه في هذه الحالة لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي ان يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن " [١].

ولا يقتصر الأمر على منازعات الإلغاء، بل يمتد ليشمل منازعات التعويض. فالقرار الأول هو الذي رتب الضرر الذي أصاب شأن، وبذا يحسب ميعاد دعوى التعويض من تاريخ القرار الأول وليس من تاريخ صدور القرار التوكيدي. فيقول ديوان المظالم في أحد أحكامه : " وتأسيساً على ما تقدم وبعد الاطلاع على كافة أوراق الدعوى ومناقشة أطرافها تبين أن غاية ما يهدف إليه المدعي من إقامة الدعوى هو الحكم بتعويضه عن تكاليف دراسته خارج المملكة بعد موافقة وزير التعليم، وذلك من تاريخ موافقة الوزير في ١٤١٨/١١/٢٢ هـ ____ وتبين ان القرار الأول ورد فيه ان اللجنة تتمسك بقرارها السابق رقم ١٤٢٢ هـ /٤/٦ والمؤرخ في ١٤٢٢/٧/٨ هـ ، وقرارها رقم ١٠/٢٠/٤٢٣ والمؤرخ في ١٤٢٣/٨/٣ هـ والذي نص على :(عدم معادلة شهادة الدكتوراه في علم النفس الاكلينكي الحاصل عليها ____ من جامعة ___عام ٢٠٠١ م وذلك لعدم ثبوت الانتظام والتفرغ والإقامة في بلد الدراسة بناءً على قرار اللجنة ١٤١٨/٨/١ هـ ، وتاريخ ١٤١٨/٧/٤ هـ وما سبقه من قرارات حول الموضوع). مما يتبين معه ان القرار مؤكد لما سبقه من قرارات وليس منشئاً لأي أمر جديد، وقد استقر القضاء الإداري على اعتبار ان تاريخ نشوء الحق وهو تاريخ المساس بالمراكز النظامية والعلم به، ويكون المساس بالمراكز النظامية في كل"

---

[١] – عدل عليا: ١٩٩٧/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٣٩٣___ عدل عليا: ٢٠٠٠/٣/٣٠ م، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠١، ص ٣٠ ___ عدل عليا ٢٠٠١/١/٣١ م (هيئة عامة) ، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠١ ، ص ١٢٥٩.

يحسبه، فيختلف في العقود والتعويض عن قرارات جهة الإدارة إنما يكون من تاريخ العلم بالقرار المؤثر والمعدل للمراكز النظامية، والذي به يقوم ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية ، لأن فيه افصاح الجهة على وجه ظهر له أثر في المحل وتعدلت على أثره المراكز النظامية بموجب ما لدى مصدرة القرار من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح، أما القرارات المؤكدة فليست تاريخاً لنشوء الحق ، ولا يمكن اعتبارها كذلك محلاً حتى في دعاوى الإلغاء التي هي قصيرة المدد من حيث القبول، لأن الإفصاح حاصل بموجب قرارات سابقة، وهي التي تعدلت على إثرها المراكز النظامية، وتعتبر دعاوى التعويض عن قرارات جهة الإدارة تجسيداً لركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية، وبالتالي فلا يمكن اعتبار القرار التوكيدي منشئاً للحق في التعويض، مما يكون معه تاريخ نشوء الحق هو تاريخ القرار التأسيسي الأول الصادر برفض المعادلة، وهو القرار رقم ١٤٢٢ هـ /٤/١٦، وتاريخ ١٤٢٢/٧/٨ هـ ___ والتي نصت على أن مدة قبول دعاوى التعويض خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق، والذي ترى الدائرة ___ حسبما تم بيانه ___وأنه في ١٤٢٢/٧/٨ هـ الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول الدعوى شكلاً"[١].

ويشترط لترتيب هذا الأثر القانوني أن يحدث القرارتغييراً فى المراكز القانونية ، وان يبلغ صاحب الشأن بالقرار الأول بصورة أصولية وقانونية. لهذا تطلب القضاء الإداري ان يبلغ صاحب الشأن بالقرار الأول للاحتجاج بعدم قبول دعواه للطعن بالقرار التوكيدي. فقد قضت محكمة العدل العليا: (وبما أنه لما كان ذلك وكما ورد بالكتب المضمومة للدعوى والموجهة من وزير التعليم العالي للأستاذ ---- يتبين ان وكيل المستدعي قدم اعتراضاً لمعالي وزير التعليم العالي يعترض على قرار لجنة معادلة الشهادة، فأصدرت اللجنة قرارها برد اعتراضه والتأكيد على قراراها السابق، وكان لا يجوز لمعادلة الشهادة ان يعترض إلا لمرة واحدة تقطع مدة الطعن، فإن الاعتراض الثاني الذي قدمه المستدعي بعد علمه بصدور قرار اللجنة برد اعتراضه لا يقطع مدة الطعن وتكون الدعوى في هذه الحالة مقدمة بعد فوات المدة القانونية حقيقة بالرد شكلاً "[٢].

وقررت محكمة العدل العليا في حكم آخر قبول دعوى صاحب الشأن بسبب عدم تبلغه بالقرار الأول. فقد قضت: " نجد ان المستدعي يطعن في قراري مجلس نقابة المهندسين الأردنيين الأول الصادر في ١٩٨٦/٢/١٠ القاضي برفض تسجيل المستدعي مهندساً ميكانيكياً في تخصص الآلات الزراعية في نقابة المهندسين، والقرار الثاني الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٦/٣١، المتضمن التأكيد على قرار رفض

---

[١] – حكم المحكمة الإدارية الصادر بالقضية رقم (١/١٤٣٩/ق) لعام ١٤٣٩ هـ .

[٢] –عدل عليا: ١٩٨٩/١٠/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص ٤٨٢.

التسجيل السابق ___ يتعين معالجة الدفع الشكلي الذي أورده وكيل المستدعي ضدهما من أن دعوى الطعن مقدمة بعد فوات الميعاد القانوني، لأن القرار الصادر عن مجلس النقابة بتاريخ ١٩٨٦/٦/٣١ المطعون فيه هو في حقيقته تأكيد للقرار الصادر عنه بتاريخ ١٩٨٦/٢/١٦ إذ يجب ان يوجه إليه الطعن ، ولأن المستدعي تبلغ هذا القرار بذلك التاريخ كما هو ثابت في البند الرابع من لائحة الدعوى والدعوى مقامة في ١٩٨٦/٤/٢٢، فتكون الدعوى من وجهة نظر وكيل المستدعي ضدها مقامة بعد فوات الميعاد القانوني، فلا نرى هذا الرأي ، لأن وكيل المستدعي أوضح ما ورد في هذا البند امامنا بأنه تسلم قرار مجلس النقابة المثبت بكتابه رقم (٨٩٨/٦٦٠/٨/١٠). تاريخ ١٩٨٦/٢/١٦ وذلك بيوم ١٩٨٦/٢/٢٣ وفوراً قد اعتراضا عليه، ولم يقم الدليل على ان المستدعي تبلغ هذا القرار قبل هذا التاريخ، بحيث تفوت مدة الطعن القانونية. وبما ان الدعوى قدمت في ١٩٨٦/٤/٢٢، فتكون مقدمة ضمن الميعاد القانوني ".[١]

ويتضح لنا من الاجتهاد القضائي أنه ينطلق من منطلقين أساسيين هما: ان القرار التوكيدي لم يحدث بذاته الأثر القانوني، فلم يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن، إذ ان القرار الأول هو الذي أحدث الأثر القانوني. فالأثر القانوني الذي احدثه القرار التوكيدي هو أثر موجود سابقاً رتبه القرار الأول فهو مجرد تأكيد للأثر الذي رتبه القرار الأول. كما ان اعتبارات ضرورية استقرار المراكز القانونية تبرر هذا الاجتهاد القضائي، فلا يعقل ان تبقى المراكز القانونية التي تنشئها القرارات الإدارية مهددة بالإلغاء إلى ما لا نهاية، وان يبقى هذا التهديد بيد أصحاب الشأن، وتحت رحمتهم. ولا شك التعبيرات التي يستخدمها القضاء الإداري في حيثيات احكامه ذات دلاله كبيرة " فإنه في هذه الحالة لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء وكان على المستدعي ان يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن".[٢]

خـــاتمـــة :

رأينا من خلال دراستنا السابقة ان القرار التوكيدي هو قرار إداري مكتمل الأركان والعناصر والشروط لكنه يؤكد على الأثر القانوني الذي أحدثه قرار سابق: فالقرار التوكيدي يستهدف اظهار نية الإدارة في التمسك بالقرار الأول أو لتنبيه الافراد إلى واجباتهم والتزاماتهم التي تضمنها قرار سابق. فالتأكيد على الأثر القانوني الذي رتبه القرار الأول قد يكون صريحاً أو ضمنياً. كما قد يكون مقصوداً أو غير مقصود.

---

[١] – عدل عليا :١٩٨٦/٩/١١، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ١٤٦٣

[٢] –عدل عليا : ١٩٩٧/٦/٢٩ ، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧ ، ص ٤٣٩٣

ومن المسلم به أن وجود القرار التوكيدي يقتضي مجموعه من الأركان، فيجب ان يكون امام قرارين إداريين قائمين قانوناً، وبذا لا يمكن اعتبار القرار الثاني توكيداً إذا اختفى او زال القرار الأول لأي سبب من الأسباب. كما يجب ان يكون هذين القرارين محدثين الأثر القانوني، وان يتحقق التمايل بين هذين القرارين في الاختصاص والمحل والسبب والغاية. فالتماثل في الاختصاص يفيد وحدة وتجانس التقدير في الحالتين.

ولا شك ان القرار التوكيدي يختلف عن القرارات الجديدة ، فليس كل قرار ثاني هو قرار توكيدي، فقد يكون القرار الثاني قراراً جديداً إذا تغيير المركز القانوني لصاحب الشأن، أو إذا اختلفت أسباب القرارين، أو تغير أو تعدل مضمون القرار الثاني حتى ولو جزئياً. كما يختلف القرار التوكيدي عن القرارات السلبية. ويترتب على اعتبار القرار الثاني قراراً توكيدياً العديد من النتائج لعل من أهمها عدم قابلية هذه القرارات للطعن القضائي، وذلك لأنها لم تحدث أثراً قانونياً بذاتها. كما لا يجوز المطالبة بتعويض التي لحقت بالشخص. فالأضرار، ترتبت عن القرار الأول، وهو القرار الذي يمكن اساساً لدعوى التعويض.

النتائج :

يمكننا استخلاص بعض النتائج من الدراسة السابقة:

أولاً: ان القرار التوكيدي قرار اداري مكتمل الأركان والشروط وهي كبقية القرارات الأخرى. كما ان التوكيد الذي ينطوي عليه القرار الثاني قد يكون صريحاً أو ضمنياً. كما يمكن ان يكون مقصوداً او غير مقصود، أي عفوي، فقد تتحقق التمثل في الأثر القانوني من قبيل الصدفة البحته.

ثانياً: يتعين لوصف القرار بأنه توكيدي، يجب ان نكون أمام قرارين إداريين قائمين ومستقلين عن بعضهما بعضاً، وان يكون هذين القرارين محدثين لأثر قانوني معين، وان يتحقق التماثل بينهما في الاختصاص وفي المحل والسبب والغاية.

ثالثاً: ويتميز القرار التوكيدي بعدم أحداثه لأثر قانوني ذاتي، فالأثر الذي احدثه سبق لقرار سابق ان احدثه فهو مجرد تأكيد لذلك الأثر. لهذا لا تقبل دعوى الإلغاء المقدمة للطعن بهذا القرار لعدم احداثه لأثر قانوني ذاتي.

رابعاً: ينطوي القرار التوكيدي على رجعية ظاهرية لا ضير منها، مادام أنها تشير إلى الآثار القانونية التي تحققت في الماضي بمقتضى القرار الأول.

خامساً: يختلف القرار التوكيدي عن القرارات السلبية المستمرة في انتاج آثارهما القانونية. فالقرار السلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت، ما دام ان حالة الامتناع مستمرة وقائمة، فيتجدد ميعاد الطعن القضائي، ويبقى ميعاد الطعن مفتوحاً.

سادساً: لا يجوز الطعن بالقرار التوكيدي بدعوى الإلغاء. كما لا يجوز المطالبة بتعويض الاضرار الناجمة عنه. فالقرار الذي احث الأثر القانوني، ورتب الضرر هو القرار الأول وليس القرار الثاني، والذي صدر التأكيد على ما احدثه القرار الأول من أثر قانوني.

التوصيات:

يمكننا أن نقدم التوصيات التالية:

أولاً: نتمنى على القضاء ان يبذل جهداً لتوضيح مفهوم القرارات التوكيدية، وبيان ماهيتها، وتحديد حدودها بتمييزها عن القرارات السلبية والمستمرة

ثانياً: نتمنى ان تنص القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء صراحة على عدم قابلية القرارات التوكيدية للطعن القضائي .

المصادر :

اولا: باللغة العربية

١–الدكتور ادورد عيد ،القضاء الاداري ،اصول المحاكمات الادارية ،الجزء الاول ،بيروت ١٩٧٤

٢–الدكتور سليمانالطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية ،القاهرة،دار الفكر العربي،١٩٧٦

٣–الدكتور سليمان الطماوي : القضاء الاداري ،الكتاب الاول ،قضاء الالغاء،القاهرة،دار الفكر العربي،١٩٨٦٤

٤–عثمان خليل :مجلس الدولة ،القاهرة،مطبعة مصر ، ١٩٥٦

٥–الدكتور علي خطار شطناوي،صمت الادارة العامة،مجلة دراسات/الجامعة الاردنية،٢٠٠١

٦– الدكتور علي خطار شطناوي ،الطلب الالكتروني ،مجلة الفقه والقانون/المغرب،٢٠٢١

٧–الدكتور محمود حافظ:القرار الاداري ،القاهرة،دار النهضة العربية ،الجزء الاول ،دون تاريخ نشر

تانيا المراجع باللغة الفرنسية

J .Auby: l influence du changement sur la validite des actes administratifs unilateraux.A.j.D.A—1976

Sources :

First: in Arabic :

1- Dr. Edward Eid, Administrative Judiciary, Principles of Administrative Trials, Part One, Beirut 1974

2- Dr. Suleiman Al-Tamawi: The General Theory of Administrative Decisions, Cairo, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1976

3- Dr. Suleiman Al-Tamawi: The Administrative Judiciary, Book One, The Elimination Court, Cairo, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 19864.

4- Othman Khalil: State Council, Cairo, Egypt Press, 1956

5- Dr. Ali Khattar Shatnawi, The Silence of the Public Administration, Dirasat Journal / University of Jordan, 2001

6- Dr. Ali Khattar Shatnawi, electronic application, Journal of Jurisprudence and Law / Morocco, 2021

7- Dr. Mahmoud Hafez: Administrative Decision, Cairo, Arab Renaissance House, Part One, without publication date

Second: the references are in French :

J .Auby: l influence du changement sur la validite des actes administratifs unilateraux.A.j.D.A—1976.